

Davacılar : 1- Tarım Orman Çevre ve Hayvancılık Hizmet Kolu
Kamu Emekçileri Sendikası

Vekili : Av. Emrah Öner
Kızılırmak Sok., 12/10 - Kavaklıdere Çankaya/ANKARA

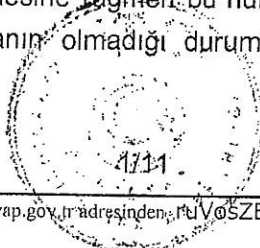
Vekili : 2- Ekoloji Kolektifi Derneği
Av. Mahmut Fevzi Özlüer
Üsküp Caddesi, Çevre Sokak, Tekdal Apartmanı, 6-B
No:12 - Çankaya/ANKARA

Vekili : 3- Ziraat Mühendisleri Odası
Av. Zühal Sirkecioğlu Dönmez
Bestekar Sok., No:49/5 Kavaklıdere Çankaya/ANKARA

Davali : Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı - ANKARA

Vekilleri : Hukuk Müşaviri Emine Bağlar, Av. Zühre Güçyeter
Bilmez

İstemin Özeti : 25/02/2011 tarih ve 27857 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mera Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesi ile değiştirilen Mera Yönetmeliğinin 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin (6) numaralı alt bendi ile (7) numaralı alt bendinde yer alan "gerekli bulunan mera, yaylak ve kışlakların zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten yatırım projesi, gerekçeli rapor, lisans, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu gerektiren yatırımlar için ÇED raporu, ... ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir" ibaresinin, (8) numaralı alt bendinde yer alan "ihtiyaç duyulan yerlerin, zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten gerekçeli rapor, jeotermal kaynak kullanım izni veya ruhsat, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu,...ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir" ibaresinin ve (9) numaralı alt bendinde yer alan "yapılacak toplulaştırma için ihtiyaç duyulan yerlerde Bakanlar Kurulu kararı, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli harita, toplulaştırma yapılacak alanların eski ve yeni durumlarını gösterir paftalar...ile birlikte toplulaştırma Bakanlıktan talep edilir" ibaresinin, bir meranın imar planı yapılmadan, yalnızca vaziyet planına dayanarak afet bölgesi maksadıyla tahsis amacının değiştirilmeyeceği, meraların tahsis amacının ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararı alınmadan ve çevre düzeni planı yapılmadan, yalnızca ÇED raporu ve aziyet planı ile değiştirilebilmesine imkan tanıyan söz konusu düzenlemelerin planlama hiyerarşisine ve çevre düzeni planları ile ilgili getirilen temel düzenlemelerin amacına aykırı olduğu, düzenlemenin 7 nolu alt bendindeki "zorunlu hallerde" ibaresinin muğlak olup neleri kapsadığının belli olmadığı, bu haliyle "belirli idare" ilkesiyle örtüşmediği, yetki unsuru yönünden idareye sınırsız bir yetki verdiği, 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanununun 2. maddesinde imara açmak için yapılacak toplulaştırmalarda, imar planlamasının gerekli olduğu belirtilmesine rağmen, bu hükme aykırı olacak şekilde, 9. alt bentte 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli haritalara bağlı



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

kalarak toplulaştırma yapılmasının hukuka aykırı olduğundan bahisle iptali ile 5403 sayılı Yasanın 17/4 maddesinin ve 4342 sayılı Mera Yasasının 14. maddesinin (h) bendinin 5. paragrafında yer alan "(a), (f) ve (g) bentleri hariç" ibaresinin Anayasaya aykırı olduğundan bahisle Anayasa Mahkemesine başvurulması istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : 5784 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikler dikkate alınarak yapılan düzenlemelerin hukuka ve kamu yararına uygun olduğu belirtilerek, haksız açılan davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi : Halil Mercan

Düşüncesi : Yasal dayanaktan yoksun davanın reddi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı : Serpil Tunç Yetkin

Düşüncesi : Dava; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından, 25/02/2011 tarih ve 27857 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mera Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesi ile değiştirilen Mera Yönetmeliğinin 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin (6) numaralı alt bendinin, (7) numaralı alt bendinde yer alan "gerekli bulunan mera, yaylak ve kışlakların zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten yatırım projesi, gerekçeli rapor, lisans, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu gerektiren yatırımlar için ÇED raporu, ... ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir" ibaresinin, (8) numaralı alt bendinde yer alan "ihtiyaç duyulan yerlerin, zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten gerekçeli rapor, jeotermal kaynak kullanım izni veya ruhsat, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu,...ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir" ibaresinin ve (9) numaralı alt bendinde yer alan "yapılacak toplulaştırma için ihtiyaç duyulan yerlerde Bakanlar Kurulu kararı, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli harita, toplulaştırma yapılacak alanların eski ve yeni durumlarını gösterir paftalar...ile birlikte toplulaştırma Bakanlıktan talep edilir" ibaresinin iptali ile 5403 sayılı Yasanın 17/4 maddesinin ve 4342 sayılı Mera Yasasının 14. maddesinin (h) bendinin 5. paragrafında yer alan "(a), (f) ve (g) bentleri hariç" ibaresinin Anayasaya aykırı olduğundan bahisle Anayasa Mahkemesine başvurulması istemiyle açılmıştır.

Davacıların Anayasaya aykırılık iddiası ile davalı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının usüle ilişkin iddiaları yerinde görülmediğinden davanın esasına geçildi.

Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği kuralı yer almaktadır.

4342 sayılı Mera Kanunu; daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş ve kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tesbiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılması, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılması, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılması ve sürdürülmesi, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesi, korunması ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini amaçlamıştır.



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

Anılan Kanunun "Tahsis Amacının Değiştirilmesi" başlıklı 14. maddesinde, "Tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaktan bu Kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanuna veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden;

a) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebi üzerine, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre, arama faaliyetleri sonunda rezervi belirlenen maden ve petrol faaliyeti için zaruri olan,

b) Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine, turizm yatırımları için zaruri olan,

c) Kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan,

d) (Değişik: 03/07/2005 - 5403/27 md.) Köy yerleşim yeri ile uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, millî park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal, tarihî ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünleri üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan,

e) 442 sayılı Köy Kanununun 13 ve 14 üncü maddeleri kapsamında kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan,

f) Ülke güvenliği ve olağanüstü hal durumlarında ihtiyaç duyulan,

g) Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan,

ğ) (Ek: 26/03/2008-5751/3 md.; Değişik: 09/07/2008-5784/26 md.) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan,

h) (Ek: 26/03/2008-5751/3 md.) Jeotermal kaynaklı teknolojik seralar için ihtiyaç duyulan,

ı) (Ek: 10/09/2014-6552/112 md.) Bakanlar Kurulunca kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilen,

Yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır.

(Değişik ikinci fıkra: 09/07/2008-5784/26 md.) Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir.

Komisyon gerektiğinde; 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanununun uygulanmasını Bakanlıktan talep edebilir ve köy veya belediyelerde toplulaştırma projeleri uygulatabilir.

(Değişik dördüncü fıkra: 26/03/2008-5751/3 md.) Durumu ve sınıfı çok iyi veya iyi olan mera, yaylak ve kışlaklarda birinci fıkranın (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), (ğ) ve (h) bentleri hariç, tahsis amacı değişikliği yapılamaz.



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

Bu Kanun kapsamında, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre arama ve işletme faaliyetlerinin yürütülmesi ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta mallarının tahsis amacı değişikliğinde bu madde hükümleri uygulanır.

(Ek fıkra: 03/07/2005-5403/27 md.) Bakanlık tarafından uygulanacak mera veya arazi toplulaştırma projeleri kapsamında; arazinin niteliği ve kullanım bütünlüğü dikkate alınarak işlenen tarım arazilerinden mera kullanımına mera olarak kullanılan alanlardan arazi plânlaması yapılabilir. Tarımsal kullanım veya mera bütünlüğü sağlamak için, nitelikleri itibarıyla değişim yapılacak arazi bulunamaması durumunda bu fıkra hükümlerine göre değerlendirmek, değiştirmek veya satın almak sureti ile kamulaştırma yapılabilir. Kamulaştırılan bu araziler değişim veya doğrudan satış ile değerlendirilir.

Yapılan kamulaştırma ve değişim ile ilgili işlemler ve düzenlenen kâğıtlar Katma Değer Vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç ve katkı payından müstesnadır. " hükümlerine yer verilmiştir.

5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 23. maddesiyle; 10/05/2005 tarihli ve 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun değiştirilen 8 inci maddesinde,

"Orman vasıflı olan veya Hazinesin özel mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlardan bu Kanun kapsamındaki yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılmak amacıyla tesis, 'ulaşım'yolları ve şebekeye bağlantı noktasına kadarki enerji nakil hattı için kullanılacak olanlar hakkında Çevre ve Orman Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında izin verilir, kiralama yapılır, irtifak hakkı tesis edilir veya kullanma izni verilir.

Bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen amaçlarda kullanılacak olan taşınmazların 25/02/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında bulunan mera, yaylak, kışlak ile kamuya ait otlak ve çayır olması halinde, 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri uyarınca bu taşınmazlar, tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescil edilir. Bu taşınmazlara ilişkin olarak, Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında kiralama yapılır veya irtifak hakkı tesis edilir." kuralı getirildiği, 26. maddesiyle; 25/02/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanununun 14 üncü maddesinin değiştirilen birinci fıkrasının (ğ) bendi ile ikinci fıkrasında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan,"

"Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir." düzenlemelerine yer verilmiştir.

Mera Kanununun 31. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 31/07/1998 tarihli, 23419 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mera Yönetmeliği yeni tahsis edilen konular ve mevcut uygulamada yapılan değişikliklerle ortaya çıkan uygulamayı belirlemek üzere Mera



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

Yönetmeliğinde değişiklik yapılması gerekliliği ortaya çıktığından "Mera Yönetmeliğinin Bazı Maddeleri'nin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik" hazırlanarak 25/02/2011 tarihli, 27857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin iptali istenilen maddeleri incelendiğinde;

Mera Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesi ile Mera Yönetmeliğinin "Tahsis amacının Değiştirilmesi" başlıklı 8. maddesinin 5. fıkrasının a bendinin 6. alt bendinde yapılan değişiklikle "Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan yerlerin tahsis amacı değişikliği talebinde, söz konusu yerin afet bölgesi ilan edildiğine ve Doğal Afet Sigortaları kapsamında olduğuna dair belge, vaziyet planı ve Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler." ibaresinin; bir meranın imar planı yapılmadan, yalnızca vaziyet planına dayanarak afet bölgesi maksadıyla tahsis amacının değiştirilmeyeceği öne sürülerek iptali talep edilmekte ise de; yönetmeliğin bu maddesinin 12/04/2005 tarihli, 25784 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan önceki hali ile sonraki hali arasında bir fark bulunmadığı gibi, gerek Mera Kanunu gerekse, diğer ilgili yasal mevzuata herhangi bir aykırılık taşımadığı ve bir ekleme de yapılmadığı, sadece maddenin önceki halinden farklı küçük bir sadeleştirme yapılarak "istenecek diğer bilgi ve belgeler" ibaresinin çıkarıldığı, ayrıca mera vasfı taşıyan hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan ve mevcut imar planlarında da mera olarak işlenen yerlerin, tahsis amacı değiştirilerek mera vasfından çıkarılmadan, bu yerlere ilişkin olarak imar planlarında yeni kullanım kararlarının işlenmesinin mümkün olmayıp, söz konusu alanların ancak mera vasfından çıkarılmasından sonra yapılacak imar planlarında yeni kullanım kararlarının işlenebilmesi mümkün olduğundan anılan bu iddiaya itibar edilmemiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin 7. ve 8. alt bentlerinde yer alan, meraların tahsis amacının ÇED olumlu veya ÇED gerekli değildir kararı alınmadan ve çevre düzeni planı yapılmadan, yalnızca ÇED raporu ile vaziyet planı ile değiştirilebilmesine imkan tanıyan söz konusu düzenlemelerin planlama hiyerarşisine ve çevre düzeni planları ile ilgili getirilen temel düzenlemelerin amacına aykırı olduğu iddia edilerek iptali istenilmekte ise de; Yönetmelik değişikliğindeki bu düzenlemenin 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 23/2. ve 26/2. maddelerindeki değişikliklere uygun olarak ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi doğrultusunda yapıldığı, ayrıca davacıların iddialarının aksine tahsis amacı değişikliklerinde sadece "ÇED Raporu" ve "Vaziyet Planı"nın yeterli olmayıp, Komisyonca gerekli görülmesi halinde "Çevre Düzeni Planı" ile "ÇED Gerekli Değildir" raporunun da istenebileceği ve bunun sonucunda tahsis amacı değişikliği yapılabileceği şüphesizdir.

Öte yandan, hangi yatırımların "ÇED olumlu" veya "ÇED gerekli değildir" kararı alınmasına tabi olduğunu belirten koşullar 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu Kanun uyarınca çıkarılan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, Mera Kanununda bu konu ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Düzenlemenin 7 nolu alt bendindeki "Zorunlu hallerde ibaresinin muğlak olup neleri kapsadığının belli olmadığı, bu haliyle "belirli idare" ile örtüşmediği, yetki unsuru yönünden idareye sınırsız bir yetki verdiği öne sürülerek iptali istenilmekte ise de; zorunlu hallerde ifadesi,



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan hallerde tahsis amacının değişmemesi durumunda yatırımın hiç yerine getirilmemesi ve enerji üretiminin hiç yapılmaması durumunu ifade ettiğinden, anılan düzenlemede bir belirsizlik olduğundan söz edilemeyeceğinden bu iddiaya da itibar edilmemiştir.

Ayrıca, bu konuda yetki unsurunda da sıkıntı olmayıp, "zorunlu halin" bulunup bulunmadığının Tesbit Komisyonunun yetkisinde olduğu görülmektedir.

İptali istenen dava konusu Yönetmeliğinin 9. alt bendinde ise; toplulaştırma için ihtiyaç duyulan yerlerde Bakanlar Kurulu Kararı, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli harita, toplulaştırma yapılacak alanların eski ve yeni durumlarını gösterir paftalar ve Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler ile birlikte toplulaştırmanın Bakanlıktan talep edileceği, hükmü yer almıştır.

Yönetmeliğin 9. alt bendinde yer alan bu düzenleme ile 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanunun 2. maddesine göre; imara açmak için yapılacak toplulaştırmalarda, imar planlamasının gerekli olduğu belirtilmesine rağmen bu hükme aykırı olacak şekilde, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli haritalara bağlı kalarak toplulaştırma yapılmasının hukuka aykırı olduğu iddia edilmekte ise de; 9. alt bentte yer alan toplulaştırma işleminin, 3202 sayılı Kanun kapsamında imara açmak için veya tarımsal alanlarda üretimi verimli kılmak için yapılacak toplulaştırma işlemi olmayıp, köy ve belediyelerdeki küçük parçalı meraların toplulaştırma işlemi olduğu anlaşıldığından, 3202 sayılı Kanuna atıf yapılarak imar planlamasının gerekli olduğu yönündeki iddia da yerinde görülmemiştir.

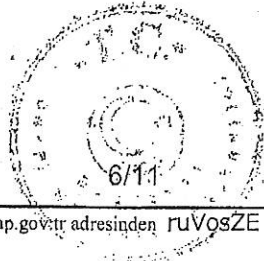
Tüm bu hususlar gözönüne alındığında, dava konusu Mera Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesi ile değiştirilen Mera Yönetmeliğinin 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin (6), (7), (8) ve (9) numaralı alt bentlerinde yapılan düzenlemelerde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, hukuki dayanaktan yoksun olan davanın reddi gerekeceği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onyedinci Dairesince, duruşma için önceden taraflara bildirilen 28/01/2016 tarihinde davacı Ekoloji Kolektifi Derneği'ni temsilen Av. Mahmut Fevzi Özlüer'in geldiği, diğer davacıları temsilen duruşmaya katılan olmadığı, davalı idareyi temsilen Hukuk Müşaviri Emine Bağlar ve Av. Zühre Güçyeter Bilmez'in geldiği, Danıştay Savcısı'nın hazır olduğu görülmekle açık duruşmaya başlandı. Taraflara usulüne uygun söz verilip dinlenildikten, Danıştay Savcısı'nın düşüncesi alınıp hazır bulunan davacı ve davalı vekillerinin savcı düşüncesine yönelik cevapları alındıktan sonra duruşmaya son verildi, dava dosyası incelenerek gereği görüldü:

Dava konusu Yönetmelik maddelerinin, davacıların menfaatini ihlal eden bir yönünün bulunmadığı, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği yolundaki Başkan Enver Kaya'nın azlık oyuna karşılık; davacıların dava açma ehliyetlerinin bulunduğuna oyçokluğu ile karar verilerek işin esası incelendi.



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

Dava; 31/07/1998 tarih ve 23419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mera Yönetmeliğinin, 25/02/2011 tarihli, 27857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Mera Yönetmeliğinin Bazı Maddeleri'nin Değiştirilmesine Dair Yönetmeliğin 2. maddesi ile değişik" 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin (6) numaralı alt bendi ile (7) numaralı alt bendinde yer alan "gerekli bulunan mera, yaylak ve kışlakların zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya genel müdürlükten yatırım projesi, gerekçeli rapor, lisans, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu gerektiren yatırımlar için ÇED raporu, ... ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir" ibaresinin, (8) numaralı alt bendinde yer alan "ihtiyaç duyulan yerlerin, zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya genel müdürlükten gerekçeli rapor, jeotermal kaynak kullanım izni veya ruhsat, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu,...ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir" ibaresinin ve (9) numaralı alt bendinde yer alan "yapılacak toplulaştırma için ihtiyaç duyulan yerlerde Bakanlar Kurulu kararı, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli harita, toplulaştırma yapılacak alanların eski ve yeni durumlarını gösterir paftalar...ile birlikte toplulaştırma Bakanlıktan talep edilir" ibaresinin iptali istenilmektedir.

Davacıların Anayasaya aykırılık iddiası ile davalı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının usüle ilişkin iddiaları yerinde görülmeyerek davanın esasına geçildi.

Daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırın tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılmasını, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılmasını, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini sağlamak amacıyla 28/02/1998 tarih ve 23272 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4342 sayılı Mera Kanununun "Tahsis Amacının Değiştirilmesi" başlıklı 14. maddesinde, "Tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışaktan bu Kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanuna veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden;

a) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının talebi üzerine, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu

hükümlerine göre, arama faaliyetleri sonunda rezervi belirlenen maden ve petrol faaliyeti için zaruri olan,

b) Kültür ve Turizm Bakanlığının talebi üzerine, turizm yatırımları için zaruri olan,

c) Kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan,

d) (Değişik: 03/07/2005-5403/27 md.) Köy yerleşim yeri ile uygulama imar plânı veya uygulama plânlarına ilave imar plânlarının hazırlanması, toprak muhafazası, gen kaynaklarının korunması, millî park ve muhafaza ormanı kurulması, doğal, tarihî ve kültürel varlıkların korunması, sel kontrolü, akarsular ve kaynakların düzenlenmesi, bu kaynaklarda yapılması gereken su ürünleri üretimi ve termale dayalı tarımsal üretim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan,

e) 442 sayılı Köy Kanununun 13. ve 14. üncü maddeleri kapsamında kullanılmak üzere



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444
ihtiyaç duyulan,

f) Ülke güvenliği ve olağanüstü hal durumlarında ihtiyaç duyulan,

g) Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan,

ğ) (Ek: 26/03/2008-5751/3 md.; Değişik: 09/07/2008-5784/26 md.) **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan,**

h) (Ek: 26/03/2008-5751/3 md.) Jeotermal kaynaklı teknolojik seralar için ihtiyaç duyulan,

ı) (Ek: 10/09/2014-6552/112 md.) Bakanlar Kurulunca kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilen,

Yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır.

(Değişik ikinci fıkra: 09/07/2008-5784/26 md.) Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir.

Komisyon gerektiğinde; 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanununun uygulanmasını Bakanlıktan talep edebilir ve köy veya belediyelerde toplulaştırma projeleri uygulatabilir.

(Değişik dördüncü fıkra: 26/03/2008-5751/3 md.) Durumu ve sınıfı çok iyi veya iyi olan mera, yaylak ve kışlaklarda birinci fıkranın (a), (f), (g), (ğ) ve (h) bentleri hariç, tahsis amacı değişikliği yapılamaz.

Bu Kanun kapsamında, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümlerine göre arama ve işletme faaliyetlerinin yürütülmesi ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Harman yeri, panayır, sıvat ve eyrek yerleri gibi kamu orta mallarının tahsis amacı değişikliğinde bu madde hükümleri uygulanır.

(Ek fıkra: 03/07/2005-5403/27 md.) Bakanlık tarafından uygulanacak mera veya arazi toplulaştırma projeleri kapsamında; arazinin niteliği ve kullanım bütünlüğü dikkate alınarak işlenen tarım arazilerinden mera kullanımına mera olarak kullanılan alanlardan arazi plânlaması yapılabilir. Tarımsal kullanım veya mera bütünlüğü sağlamak için, nitelikleri itibarıyla değişim yapılacak arazi bulunamaması durumunda bu fıkra hükümlerine göre değerlendirmek, değiştirmek veya satın almak sureti ile kamulaştırma yapılabilir. Kamulaştırılan bu araziler değişim veya doğrudan satış ile değerlendirilir. Yapılan kamulaştırma ve değişim ile ilgili işlemler ve düzenlenen kâğıtlar Katma Değer Vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç ve katkı payından müstesnadır." hükümlerine yer verilmiştir.

5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 23. maddesiyle; 10/05/2005 tarihli ve 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunun değiştirilen 8 inci maddesinde,

"Orman vasıflı olan veya Hazinenin özel mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlardan bu Kanun kapsamındaki yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretimi yapılmak amacıyla tesis, ulaşım yolları ve şebekeye bağlantı noktasına kadarki enerji nakil hattı için kullanılacak olanlar hakkında Çevre ve Orman Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında izin verilir, kiralama yapılır, irtifak hakkı tesis edilir veya kullanma izni verilir.

Bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen amaçlarda kullanılacak olan taşınmazların 25/02/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında bulunan mera, yaylak, kışlak ile kamuya ait otlak ve çayır olması halinde, 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri uyarınca bu taşınmazlar, tahsis amacı değiştirilerek Hazine adına tescil edilir. Bu taşınmazlara ilişkin olarak, Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında kiralama yapılır veya irtifak hakkı tesis edilir." düzenlemelerine yer verilmiştir.

25/02/1998 ve 4342 sayılı Mera Kanunu ile 11/06/1998 tarihli ve 4368 sayılı Mera Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasının usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan ve 31/07/1998 tarih ve 23419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mera Yönetmeliğinin 25/02/2011 tarihli, 27857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Mera Yönetmeliğinin Bazı Maddeleri'nin Değiştirilmesine Dair Yönetmeliğin 2. maddesiyle değişik" 8. maddesinde ".....6) Doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan yerlerin tahsis amacı değişikliği talebinde, söz konusu yerin afet bölgesi ilan edildiğine ve Doğal Afet Sigortaları kapsamında olduğuna dair belge, vaziyet planı ve Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler.

7) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun talebi üzerine, 20/02/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 18/04/2001 tarihli ve 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ve 04/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine göre, petrol iletim faaliyetleri ile elektrik ve doğal gaz piyasası faaliyetleri için gerekli bulunan mera, yaylak ve kışlakların zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten yatırım projesi, gerekçeli rapor, lisans, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu gerektiren yatırımlar için ÇED raporu, komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir.

Geri dönüşümlü yatırımlarda çalışmalara başlayabilmek için Komisyonca öngörülen teminatın yatırılması ve sözleşmenin imzalanmış olması gerekir.

8) Jeotermal kaynaklı teknolojik seralar için ihtiyaç duyulan yerlerin tahsis amacı değişikliği taleplerinde mera, yaylak ve kışlaklarda bulunan jeotermal kaynakların ve jeotermal kaynakların bulunduğu aynı parselde bu kaynakların kullanılacağı teknolojik seralar ile bu alanların dışında bulunan jeotermal kaynağın, teknolojik seralara taşınması veya iletilmesi için ihtiyaç duyulan yerlerin, zorunlu hallerde, ilgili müdürlük veya Genel Müdürlükten gerekçeli rapor, jeotermal kaynak kullanım izni veya ruhsat, talep edilen alanın 1/5000 ölçekli harita üzerine işlenmiş vaziyet planı, ÇED raporu, koruma alanları etüt raporu, jeotermal akışkanın kullanım sonrası nasıl uzaklaştırılacağına ilişkin belge, fizibilite raporu ile komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler ile tahsis amacı değişikliği yapılabilir.



Geri dönüşümlü yatırımlarda çalışmalara başlayabilmek için Komisyonca öngörülen teminatın yatırılması ve sözleşmenin imzalanmış olması gerekir.

9) Komisyon, köy ve belediyelerde küçük parçalı meraların toplulaştırma projelerini yaptırabilir veya uygulatabilir.

Toplulaştırma projeleri, 22/11/1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, 03/07/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ve 09/05/1985 tarihli ve 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun kapsamında yapılacak toplulaştırma için ihtiyaç duyulan yerlerde Bakanlar Kurulu kararı, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli harita, toplulaştırma yapılacak alanların eski ve yeni durumlarını gösterir paftalar ve Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler ile birlikte toplulaştırma Bakanlıktan talep edilir. Bakanlıkça uygun görülen talepler, uygulanmak üzere valiliğe gönderilir." hükümlerine yer verilmiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 8. Maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin 6. alt bendi yönünden inceleme;

Dava konusu Yönetmeliğin 6. alt bendinde, doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç duyulan yerlerin tahsis amacı değişikliği talebinde istenecek bilgi belgelerin; söz konusu yerin afet bölgesi ilan edildiğine ve Doğal Afet Sigortaları kapsamında olduğuna dair belge, vaziyet planı ve Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler olduğu belirtilmiştir.

Davacı tarafından meraların imar planı yapılmadan afet bölgelerindeki yerleşim yeri ihtiyaçları için tahsis edilemeyeceği ileri sürülmektedir. Ancak 4342 sayılı Mera Kanunu'nda "doğal afet bölgelerinde yerleşim yeri için ihtiyaç bulunması" meraların başka hizmetlere tahsisi için gerekli görülmüştür. Buna göre, bu ihtiyacın ortaya konması, ayrıca bu ihtiyacın mera alanının kullanılması suretiyle giderilmesinin zorunlu olması, başka uygun alanların bulunmaması ve mera alanının yerleşim yeri için uygun olması gibi koşulların yerine getirilmesi meranın bu maksada tahsisi için yeterli olup, anılan hususların yerine getirilebilmesi için o yerde imar planı yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Bu durumda söz konusu düzenleme gerek Mera Kanunu gerekse, diğer ilgili mevzuata herhangi bir aykırılık taşımadığından, dava konusu düzenlemede hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Dava konusu Yönetmeliğin 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin 7. ve 8. alt bentleri yönünden inceleme;

Yönetmelik değişikliğindeki bu düzenlemenin 5784 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 23/2. ve 26/2. maddelerindeki değişiklikler üzerine ve jeotermal kaynaklı teknolojik seralar için yapıldığı anlaşılmakta olup, tahsis amacı değişikliklerinde istenen "ÇED Raporu" nun "ÇED olumlu" yada "ÇED gerekli değildir" raporu olduğu kuşkusuzdur.

Hangi yatırımların "ÇED olumlu" veya "ÇED gerekli değildir" kararı alınmasına tabi olduğunu belirten koşullar 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu Kanun uyarınca çıkarılan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde ayrıntılı olarak düzenlendiğinden anılan mevzuat doğrultusunda da işlem yapılacağı açıktır.

Düzenlemenin 7 nolu alt bendindeki "Zorunlu hallerde ibaresinin muğlak olup neleri kapsadığının belli olmadığı, bu haliyle belirlilik ilkesiyle örtüşmediği, idareye sınırsız bir yetki



T.C.
DANIŞTAY
ONYEDİNCİ DAİRE
Esas No : 2015/11768
Karar No : 2016/444

verdiği "öne sürülerek iptali istenilmekte ise de; "zorunlu halin" alternatif bir alan bulunmamasını ve Elektrik, Doğalgaz ve Petrol Piyasası Kanunlarına göre mera kullanılarak yapılacak faaliyetin kamu yararının meradan açıkça üstün olmasını içerdiği, ayrıca söz konusu komisyon kararlarının da yargı denetimine açık olduğu gözönüne alındığında yukarıda anılan mera kanuna uygun olarak yapılan yönetmelik değişikliğinde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

Dava konusu Yönetmeliğin 9. alt bendi yönünden inceleme;

Dava konusu Yönetmeliğin 9. alt bendinde, köy ve belediyelerde, 22/11/1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu, 03/07/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ve 09/05/1985 tarihli ve 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun kapsamında küçük parçalı meraların toplulaştırılması için ihtiyaç duyulan yerlerde, yapılacak toplulaştırmanın Bakanlar Kurulu Kararı, 1/5000 ölçekli harita veya bu haritanın olmadığı durumlarda 1/25000 ölçekli harita, toplulaştırma yapılacak alanların eski ve yeni durumlarını gösterir paftalar ve Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler ile birlikte toplulaştırmanın Bakanlıktan talep edileceği, hükmüne yer verildiği, 9. alt bentte yer alan toplulaştırma; 3202 sayılı Kanun kapsamında imara açmak için yapılacak veya tarımsal alanlarda üretimi verimli kılmak için yapılacak toplulaştırma işlemi olmayıp, köy ve belediyelerdeki küçük parçalı meraların toplulaştırma işlemi olduğu, 3202 sayılı Kanuna atıf yapılarak imar planı yapılması gerekli olmadığından söz konusu düzenlemenin mevzuata aykırı olmadığı görülmektedir.

Bu durumda, 31/07/1998 tarih ve 23419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mera Yönetmeliğinde değişiklik yapan 25/02/2011 tarihli, 27857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mera Yönetmeliğinin Bazı Maddeleri'nin Değiştirilmesine Dair Yönetmeliğin 2. maddesi ile değişik 8. maddesinin beşinci fıkrasının (a) bendinin (6), (7), (8) ve (9) numaralı alt bentlerinde yapılan düzenlemelerde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle; **DAVANIN REDDİNE**, yargılama giderlerinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca takdir olunan 3.000,00 TL vekalet ücretinin davacıardan alınarak davalı idareye verilmesine, artan posta ücretinin kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içinde İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere 28/01/2016 tarihinde oybirliği ile karar verildi

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Enver KAYA	Hasan TURGUT	Hasan DEMİR	Bülent KILINÇ	Hamza EYİDEMİR

